

LIVRE-COMÉRCIO: QUE CONTEXTO POLÍTICO?

Aspectos históricos das dificuldades dos países em desenvolvimento ou em transição, no acesso a mercados

Maurin Almeida Falcão*

mestrado.revista@uniceub.br

RESUMO

O presente texto se propõe a apresentar o percurso histórico do multilateralismo no intuito de identificar as razões das dificuldades dos países em transições ou em desenvolvimento, no acesso aos mercados dos principais atores do comércio internacional. Nesse sentido, a delimitação do trabalho alcançou as fases consideradas importantes para a gênese do atual sistema de livre-comércio. Dessa forma, o período que antecedeu à ampla abertura do comércio internacional e consideradas importantes para a compreensão da matéria foram, igualmente, objeto de análise. As lições tiradas das crises cíclicas pelas quais passou a economia mundial, sobretudo aquelas ocorridas durante o período entre-guerras, seriam responsáveis pela nova arquitetura do comércio internacional. A ordem econômica internacional instaurada a partir do pós-guerra tinha um dos seus pilares assentados no livre-comércio. Não obstante a presença dos países de menor escala econômica nas negociações que culminaram nos acordos do GATT, prevaleceu, ao final, a posição dos países desenvolvidos. Com isso, registrou-se uma primeira cisão institucional no âmbito do livre-comércio e que culminaria no fracasso da Organização Internacional do Comércio, em 1947. As rodadas multilaterais ocorridas posteriormente, cujo ápice seria a Rodada do Uruguai, resultaram no fim da improvisação do GATT e reestruturou o comércio internacional. A criação da Organização Mundial do Comércio em 1995 relançou o comércio internacional em novas bases. Entretanto, as grandes demandas dos países em desenvolvimento permanecem ainda em aberto. As discussões sobre o acesso a mercados não têm evoluído na velocidade necessária, o que nos remete à questão se a OMC seria um fórum privilegiado a serviços dos países ricos.

PALAVRAS-CHAVE: Multilateralismo – Países em desenvolvimento - Acesso a mercados

* Doutor em Direito Tributário Internacional pela Universidade de Paris-XI-Sud. Professor do Programa de Mestrado em Direito do UNICEUB, área das Relações Internacionais

FREE TRADE: WHAT IS THE POLITICAL CONTEXT?

ABSTRACT

This paper intends to shown the route of the multilateral negotiations of free trade. In this case, it'll try to analyse the genesis and the firsts actions of the countries to avoid the protectionism from the 18th Century until the creation of the WTO. What is the reason of the difficulties of the developing countries in the access on the markets of the developed countries? Despite the efforts, the multilateral trade has been trying to answer this question in the last five decades. The new economic order of the post-war has contributed for the free trade in the world. Therefore, the developing countries have always restrictions to penetrate on the markets. Is the WTO an organization for the developed countries?

KEYWORDS: Multilateral negotiations; Developing countries; Access on the markets

INTRODUÇÃO

As dificuldades atuais dos países em desenvolvimento ou em transição, no acesso aos mercados dos principais atores do comércio internacional têm as suas origens em períodos anteriores à instauração dos acordos do *General Agreement on Tariffs and Trade-GATT*, ocorrida em 1947. Ao analisarmos o percurso histórico do multilateralismo, deparamo-nos com a primazia do que se convencionou chamar de tríade do comércio internacional: Estados Unidos e Canadá, União Européia e Japão. A análise isolada da construção da nova ordem mundial, a partir das ações empreendidas no pós-guerra, não nos permitiria compreender todo o alcance das estratégias delineadas naquele período. Com efeito, a vasta literatura sobre a gênese do multilateralismo tem privilegiado, principalmente, o período iniciado em 1945. Contudo, para uma melhor compreensão do fenômeno do livre-comércio, tal como conhecemos nos dias de hoje, seria preciso que recuássemos até o Século XIX. A notável influência política do Concerto Europeu(1815-1871) concedeu às nações daquele continente quase um século de predomínio sobre o comércio internacional.

Findo aquele período, a cena internacional passa a conhecer a emergência de um novo ator: os Estados Unidos da América. As diversas transformações pelas quais passou o comércio internacional no final do Século XIX, aliadas às lições do período entre-guerras, são os responsáveis pela atual configuração do multilateralismo. Este último seria marcada por diversas iniciativas americanas com vistas à implementação de uma maior abertura comercial por parte dos seus parceiros comerciais. Como pano de fundo a essas proposições, temos a grave crise econômica mundial iniciada em 1929. A depressão dos anos trinta decorreu, principalmente, da crise dos meios de pagamento e da redução da produção industrial, o que repercutiu para a retomada do protecionismo. O panorama sombrio que se delineava contribuiu para o surgimento dos egoísmos nacionais com graves conseqüências sobre o precário sistema de livre-comércio existente até então.

A estratégia econômico-política lançada a partir de 1945 não buscou, apenas, consolidar a hegemonia nascida no fim do Século XIX mas também reafirmar a posição dos EUA como potência vencedora do conflito. O fracasso de criação da Organização Internacional do Comércio iniciaria um novo ciclo de tensões no comércio

mundial. Porém, esse revés contribuiu para o lançamento das bases da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento-UNCTAD, embrião do Sistema Geral de Preferências-SGP, com se verificaria a partir dos anos sessenta. Contudo, a iniciativa americana contribuiria para o surgimento dos “Trintas Gloriosos” que representaram para a tríade do comércio internacional, entre 1945-1975, uma fase de notável crescimento econômico. Além disso, deslocou eixo tradicional do comércio mundial do Oceano Atlântico para o Oceano Pacífico.

O fim deste ciclo virtuoso e o declínio da participação dos EUA no comércio internacional levariam este a propor os “Novos Temas”, com o intuito de recuperar o terreno perdido. A proposta contemplava as discussões acerca dos investimentos, da propriedade intelectual e dos serviços. Essa era a estratégia americana para fazer face às transformações impostas pela crise dos anos setenta após o esplêndido período de progresso dos países industrializados ocorrido após o conflito mundial.

Como destacado anteriormente, a análise da lógica do comércio internacional somente a partir das negociações do pós-guerra, nos traria uma visão parcial e distorcida das verdadeiras razões do protecionismo exacerbado dos países ricos. O tema exigiria, talvez, uma análise profunda de temas relacionados com a economia política e com as teorias do comércio internacional. Entretanto, os objetivos do presente desenvolvimento são modestos e estão circunscritos a fatos pontuais. Assim, nos propomos a descrever as variáveis econômicas e políticas responsáveis pelas agruras dos países em desenvolvimento no comércio internacional, que consideramos como úteis à compreensão do tema.

Por isso, apresentaremos em um primeiro momento, o período que antecedeu às propostas de desenvolvimento do comércio internacional anunciadas na Carta de Havana, em 1947. Em consequência, delimitaremos esse período à instituição da *Corn Law* pela Inglaterra em 1815 até o entre-guerras, cuja repercussão definiu a estratégia para a construção da nova ordem econômica mundial instaurada após 1945.

Posteriormente, exporemos a construção do GATT, ou do próprio multilateralismo, e o fim do imprevisto no comércio mundial que se deu com a criação da Organização Mundial do Comércio. Finalmente, à guisa de conclusão, abordaremos em uma última parte, o papel da OMC no comércio internacional. Sua contribuição para a reconstrução do comércio mundial é inegável, porém, seria a organização um fórum privilegiado a serviços dos países ricos?

I – As importantes lições dos períodos que antecederam a gênese do multilateralismo

O notável Século XIX é marcado não somente pelas grandes transformações econômicas, sociais e políticas mas também pelo surgimento do primeiro exemplo de protecionismo agrícola: a instituição *Corn Law* em 1815, pela Inglaterra. Somente no início da segunda metade daquele século iria se iniciar a notável fase de negociações bilaterais que marcou, principalmente, a década de sessenta. Diversos acordos bilaterais são assinados, dentre os quais podemos destacar aquele estabelecido entre França e Inglaterra. A revogação da *Corn Law*, ocorrida em 1846, refletiu a nova realidade econômica inglesa, marcada pela consolidação do seu modelo industrial. No país, setores favoráveis ao livre-comércio esperavam que a atitude inglesa contribuísse para a abertura comercial dos seus vizinhos continentais.

O processo negociador que se seguiu após o fim do mecanismo inglês de proteção agrícola, marcou o surgimento de diversos acordos bilaterais visando promover o desarmamento tarifário dos principais países europeus. Essa excepcional fase do comércio desenvolvida entre os principais países europeus findou somente com a elevação dos direitos aduaneiros pela Alemanha, em 1879.

Esse período de florescimento de acordos comerciais seria, contudo, interrompido pela depressão econômica do fim do Século XIX, o que coincidiu com o declínio do Concerto Europeu. Em contrapartida, temos o início da supremacia norte-americana que iria se consolidar no período entre-guerras. Concluídas as negociações de paz, materializadas no Tratado de Versalhes, inicia-se um processo de internacionalização da economia e da política. Nessa esteira surge a Sociedade das Nações. Apesar dos esforços de abertura comercial, o comércio internacional registrou um crescimento medíocre nos anos vinte. Além disso, a crise de 1929 desencadeou uma espiral protecionista o que levou os EUA a promoverem diversas negociações no intuito de assegurar os seus mercados. Em sentido contrário, porém, promovem o fechamento de suas fronteiras por meio de uma quase proibição das importações. Em realidade, o estabelecimento de novos direitos aduaneiros (*Hawley-Smoot Tariff Act*, 1930), significou, na prática, a proibição de importações. Dessa forma, temos a demonstração de uma conduta que persiste até os dias atuais e representa um entrave para uma maior abertura do comércio internacional: o unilateralismo norte-americano.

Por toda a década de trinta o quadro se deteriorou. Os EUA buscaram, de todas as formas, relançar o comércio mundial e manter o seu protecionismo no intuito de equilibrar sua balança comercial. A posição ambígua dos norte-americanos leva a uma queda brutal de suas exportações. Na tentativa de reverter aquela situação desfavorável, o Presidente Roosevelt encaminha ao Congresso em 1934, o *Reciprocal Trade Agreements Act*. Os resultados foram, contudo, insignificantes.

Nesse quadro de dificuldades, os EUA propõem outras iniciativas antes mesmo do fim da Segunda Guerra Mundial. A Carta do Atlântico de 1941, por exemplo, incluía dentre os oito princípios, a participação de todos os Estados no comércio mundial. Em acréscimo, preconizavam a colaboração das nações para a melhoria das condições de trabalho, para o progresso econômico e para a segurança mundial. Estava, assim, lançadas as bases para a nova arquitetura das relações internacionais do pós-guerra.

II – O advento do multilateralismo: do GATT à Organização Mundial do Comércio

O fim da Segunda Guerra Mundial impôs um novo modelo no cenário internacional. As lições do período entre-guerras (1919-1939) viriam a definir a nova ordem. O fracasso da Sociedade das Nações que, aliado ao recrudescimento do protecionismo comercial e à depressão econômica dos anos trinta, influenciariam as ações tomadas após 1945. Os Estados Unidos, como potência vencedora do conflito, propunham o tripé do desenvolvimento global baseado na liberalização do comércio mundial, na estabilidade monetária internacional e na paz duradoura por meio da criação de organismos internacionais. Esse novo panorama viria a contribuir para o notável progresso econômico ocorrido nos países desenvolvidos após o grande conflito mundial. Como consequência dessa nova ordem, o globo se transformou em um espaço comercial único com base na cláusula da nação mais favorecida e do tratamento nacional, os pilares do multilateralismo. Ainda, como repercussão da nova ordem, temos o impulso das empresas transacionais trazendo novo alento à globalização e contribuindo para o surgimento da integração econômica regional.

Todavia, o fracasso da proposta de criação da Organização Internacional do Comércio, como elemento de sustentação do tripé americano, traria uma significativa cisão institucional no GATT. Por contrariar os interesses dos investimentos norte-americanos no exterior, o Senado dos EUA rejeitou a recepção dos acordos do GATT pelo direito interno. Com isso, o GATT passou a funcionar, de forma provisória, como um organismo internacional. Essa lacuna seria preenchida somente cinquenta anos mais tarde com a criação da OMC.

A cisão institucional mencionada anteriormente trouxe prejuízos significativos aos países em desenvolvimento. Na esteira desse retrocesso, o comércio internacional conhece novos desdobramentos que, se não contribuíram para o seu aperfeiçoamento, colocaram em lados opostos, países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Essa nova perspectiva favoreceu a convocação para a primeira sessão da UNCTAD(Conferência da ONU sobre O Comércio e o Desenvolvimento), realizada em Genebra em 1964, e expôs os graves problemas que ainda persistiam no comércio internacional. O contexto político das propostas do órgão permanente das Nações Unidas estava esteado em um tríplice objetivo.

O primeiro estava voltado para a análise das relações entre o comércio e o desenvolvimento. Com efeito, esse objetivo retomava, ainda que parcialmente, as proposições do Comitê Econômico e Social da ONU, de 1946. As bases econômicas primárias dos países em desenvolvimento e as dificuldades de acesso aos mercados dos países industrializados, representavam um entrave considerável para o crescimento econômico dessas nações. Deste modo esse objetivo se inseria no contexto político das negociações multilaterais embora despertasse a desconfiança por parte dos países desenvolvidos. Em realidade, temia-se o confronto Norte-Sul no fórum recém criado. Os principais atores do comércio mundial, por sua vez, pregavam um gradualismo que não interessava as nações menos desenvolvidas. A complexidade do jogo político colocou de um lado os países europeus(Bélgica, França e o Reino-Unido) que apoiavam a iniciativa e de outro, os Estados Unidos que pregavam uma abordagem do livre-comércio nos moldes clássicos.

O segundo objetivo contemplava a assistência técnica aos países do então terceiro-mundo. Nesse sentido, além das diretrizes de Genebra em 1964, que criou o bloco dos países de menor desenvolvimento econômico, uma proposta considerada mais tarde inócua, de ajuda financeira dos países ricos, não prosperou. A nova ordem

econômica projetada pela UNCTAD, cujos fundamentos buscavam a supressão das desigualdades no comércio internacional não encontrava o apoio político necessário junto à tríade do comércio internacional. Entretanto, suas iniciativas tiveram o mérito de estimular certas reações junto ao GATT. Esse, diante do temor de perda do controle das relações Norte-Sul. Em consequência, um novo capítulo sobre o comércio e o desenvolvimento é incorporado ao acordo geral do GATT.

O terceiro objetivo resulta desse novo capítulo: a promoção de acordos favoráveis ao comércio e ao desenvolvimento. A preocupação da UNCTAD com o desenvolvimento permeou, de forma insistente, as sessões subseqüentes. No entanto, após a conferência de Cartagena em 1992, constatou-se que os resultados obtidos foram poucos em face dos objetivos ambiciosos dos primeiros anos da UNCTAD. Não obstante sua contribuição à redução das desigualdades Norte-Sul, a meta de promover a expansão do comércio dos países de menor escala com vistas ao seu desenvolvimento econômico não alcançou os resultados esperados.

No limiar do multilateralismo a etapa inaugurada pelas rodadas de negociações apartou a questões agrícola e têxtil, com nítidos prejuízos econômicos e políticos para os países em desenvolvimento. Apesar da evolução do processo negociador, cuja discussão estava restrita aos produtos manufaturados de interesse dos países desenvolvidos, que culminou na Rodada do Uruguai e na criação da OMC em 1994, o quadro atual nos indica o pessimismo como melhor via. Ora, as negociações realizadas a partir da Rodada do Milênio até a mais recente, realizada em Cancun no último mês de setembro, nos trazem elementos de reflexão importantes.

Os EUA, por exemplo, conseguiram implementar na Rodada do Uruguai, todo o seu arsenal de retaliação comercial e os “Novos Temas”. Uma análise mais detalhada das ações daquele país durante o período entre-guerras, não nos deixa dúvidas de que o comércio mundial, em sua quase totalidade, sob a sua tutela. Além disso, a questão agrícola, que interessa também à União Européia e que foi objeto da chamada “Cláusula da Paz”, prevista para vigorar até dezembro de 2003, expõe as diretrizes que têm norteado a política comercial da tríade internacional.

No exemplo americano, não poderíamos deixar de citar a questão dos subsídios à agricultura que, antes de ser econômico, é político. Malgrado os esforços internacionais no sentido de sensibilizar Washington e Bruxelas, esses não demonstraram qualquer vontade política no sentido de por fim às subvenções à

Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB, Brasília, v. 2, n. 2, p.349-359, jul./dez. 2005 356

agricultura denunciadas pelos países do Sul. Em 2003, os mesmos¹ sinalizaram com essa possibilidade. Contudo, é possível de concluir sem maiores dificuldades que tal iniciativa, lançada às vésperas da conferência de Cancun, visava apenas a lançar um debate sem maiores resultados práticos.

No caso europeu, um dos mecanismos importantes para a consolidação do grande mercado comum foi a instituição da Política Agrícola Comum-PAC a partir do Tratado de Roma em 1947. Seus objetivos principais estão relacionados à segurança alimentar, à garantia dos preços agrícolas e à elevação do nível de vida do produtor rural. Todavia, não devemos descartar o papel político do setor agrícola, sobretudo em países de grande tradição no setor, como é o caso da França.

O panorama torna-se ainda mais sombrio quando estendemos nossa análise à implementação dos “Novos Temas”, mais precisamente no que se refere à propriedade intelectual. Além da questão dos medicamentos e da transferência de tecnologia para os países menos favorecidos economicamente, o Governo norte-americano tem se utilizado da acusação de pirataria, dentre outros, para retaliar os seus parceiros comerciais.

III - OMC: Um fórum privilegiado a serviço dos países ricos?

Uma análise do período que antecedeu a eclosão do multilateralismo, aliada à visão panorâmica de todo o percurso negociador que sucedeu à Carta de Havana, nos levaria à conclusão de que os acordos do GATT teriam sido elaborados com o intuito de favorecer as relações econômicas no interior da tríade do comércio internacional. Os anseios dos países em desenvolvimento continuam, após cinquenta anos, ainda não contemplados. As dificuldades nas negociações agrícolas são o principal obstáculo à ampla abertura do comércio mundial. Entretanto, outros segmentos têm sido objeto de diferenças comerciais, culminado dessa forma em um importantes contencioso. A evolução tecnológica ocorrida em determinados países, mais precisamente naqueles considerados os “Novos Países Industrializados(NPI)” contribuem para a consolidação de uma indústria nascente e levam certa preocupação às nações do norte industrializado.

Apesar desse quadro pessimista, podemos constatar, sem dificuldades, que os países em desenvolvimento ficariam em uma posição desconfortável no cenário

internacional. Caso a Rodada do Uruguai não culminasse nos acordos finais com vistas à reestruturação do comércio mundial e ao fim da improvisação permanente do GATT, conheceríamos um retrocesso importante no livre-comércio. Sem dúvidas, não teríamos um quadro tão grave como aquele ocorrido no período entre-guerras mas assistiríamos, impotentes, a celebração de acordos bilaterais entre os países ricos em detrimento do acesso dos produtos dos países pobres aos seus mercados. Todavia, temos no exemplo dos processos de integração econômica regional um exemplo, ainda que parcial, dos danos causados por essa espécie de bilateralismo àqueles que ficam à margem desse gênero de negociação. Por outro lado, é importante verificar que essas dificuldades se juntam àquelas decorrentes da rigidez da cláusula da nação mais favorecida, princípio basilar do multilateralismo, que alija as pequenas economias dos benefícios da expansão do comércio mundial, seja pela integração econômica ou pela globalização. Sem dúvida alguma, é com um certo otimismo que os países em desenvolvimento assistem aos acordos firmados entre as grandes nações industrializadas, situação essa que lhes aproveita, embora de forma parcial.

O período de dez anos, transcorrido após a criação da OMC pode ainda não ter trazido uma participação significativa dos países em desenvolvimento no comércio mundial. Porém, a consolidação do multilateralismo trouxe uma maior transparência e segurança jurídica nas relações econômicas Norte-Sul. Em busca do equilíbrio jurídico indispensável nessas relações desiguais, foram reforçados os mecanismos de recurso às medidas compensatórias e à cláusula de salvaguardas.

A reestruturação do comércio mundial operada pelo Ciclo do Uruguai não abandonou os países de menor desenvolvimento econômico, responsáveis por menos de 0,3% do comércio internacional. Para esses, foi criado um tratamento especial concedendo um prazo de adaptação às regras definidas no Acordo de Marrakech, notadamente aquelas voltadas para a propriedade intelectual e aos investimentos ligados ao comércio. Houve, ainda, um abrandamento no que se refere às subvenções às exportações e ao fim do acordo multifibras(AMF), o que demonstra, pelo menos, uma certa boa vontade. .

A regra de conduta ditada pela OMC nos parece, em um primeiro momento, plena de boas intenções. A análise positiva da nova arquitetura do comércio mundial não pode nos levar a conclusões otimistas precipitadas. Os benefícios do multilateralismo aproveitam a menos de um terço dos membros da OMC. Além disso,

os “novos temas” mencionados anteriormente, foram responsáveis pelo surgimento de novas frentes de batalha com vistas à ampla liberalização comercial. Sem dúvida, não caberia abordar mais uma vez, o clássico problema do protecionismo agrícola.

A liberalização dos serviços, tal como preconizada pelos países desenvolvidos, representaria um grande risco para diversos segmentos econômicos dos países em desenvolvimento. A liberalização progressiva constante do GATS(*General Agreement on Trade in Services*) resulta de uma estratégia delineada no avanço sobre segmentos tais como o setor bancário e o de seguros. Não se deve descartar, também, o caso do segmento das telecomunicações cuja dimensão tornou o globo uma aldeia para as grandes corporações transnacionais. Trata-se, em último, de mecanismo que exige uma profunda reflexão acerca da abertura de setores considerados estratégicos.

Como se pode observar, a consolidação e transparência no novo multilateralismo representam um preço caro para os países em desenvolvimento, além do alto custo político.